



Deliberazione n. 65 /2013/PAR

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nell'adunanza del 19 settembre 2013

composta dai magistrati:

- Pres. Renzo DI LUCA – Presidente di Sezione
- Cons. Andrea LIBERATI – Componente
- Ref. Valeria FRANCHI – Componente relatore

* * *

PARERE

COMUNE DI FOLIGNANO

Visto l'art.100 secondo comma della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n.20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003 n.131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3;

Visto il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio della attività consultiva e successive modificazioni ed integrazioni rese con la Deliberazione n.9 del 4 giugno/3 luglio 2009;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Folignano con nota prot. 9319 del 18 luglio 2013 pervenuta in pari data a questa Sezione ed assunta al protocollo (n. 2838);

Visto il successivo provvedimento con il quale il Presidente ha nominato il Referendario Valeria Franchi relatore per la questione in esame;

Udito nella Camera di consiglio il relatore dott.ssa Valeria Franchi;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Folignano con nota a firma del suo Sindaco ha formulato, ai sensi dell'art.7 comma 8 della L.131/03, una articolata richiesta di parere in ordine alla fonti cui gli enti territoriali possano legittimamente far ricorso per il finanziamento degli oneri connessi ad un procedimento ablatorio ed, in primo luogo, dell'indennità di espropriazione e di quella di

occupazione temporanea la cui quantificazione interviene, talora, all'esito dello specifico giudizio innanzi alla Corte d'Appello.

Richiamato, in particolare, il vigente apparato normativo in tema di indebitamento – e, segnatamente, l'art. 119 Cost., a mente del quale gli enti territoriali possono ricorrere ad indebitamento esclusivamente per il finanziamento di spese di investimento, nonché le plurime norme di rango primario che sono intervenute a garantire l'effettività del predetto vincolo (cfr. art. 202 Tuel, art. 41 comma 4 legge 448/2001, art. 30 L.350/2003) – il Comune istante chiede di conoscere il motivato parere della Sezione in ordine:

- a) alla possibilità di finanziare, mediante indebitamento, un debito fuori bilancio afferente ad una indennità di espropriazione determinata, in via definitiva, con sentenza della Corte d'Appello;
- b) alla individuazione delle specifiche poste debitorie suscettive di siffatto finanziamento tra quelle che concorrono a determinare il complesso degli oneri relativi alla procedura ablatoria (indennità di espropriazione, indennità di occupazione, rivalutazione monetaria, interessi legali);
- c) alla possibilità di devoluzione, a tal fine, di diverso mutuo già concesso dalla Cassa Depositi e Prestiti, ma non ancora erogato, in ragione del mancato avvio dell'iter procedimentale volto alla realizzazione dell'opera pubblica;
- d) alla possibilità, in via alternativa, di finanziare il predetto debito fuori bilancio – totalmente o limitatamente ad alcune voci – con i proventi della cessione del patrimonio disponibile;
- e) alla individuazione dello specifico titolo (bando, contratto preliminare etc.) in forza del quale possa iscriversi nel bilancio la previsione di entrata sì da assicurare i principi di veridicità e di attendibilità del documento contabile;

MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE

L'art. 7 comma 8 della L. 131/03 ha intestato alle Sezioni Regionali della Corte dei conti un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, dapprima con la deliberazione in data 27 aprile 2004 e di recente con la deliberazione in data 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame del merito della richiesta.

In questa prospettiva rileva il Collegio che la stessa è stata inviata direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo di rilievo costituzionale previsto dal vigente art. 123 della Costituzione.

Ciò nonostante il Collegio ritiene la richiesta ricevibile atteso che, la formulazione della disposizione richiamata – a mente della quale la richiesta di parere è di norma rivolta tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito – non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo.

Preme, tuttavia, evidenziare che appare non ulteriormente differibile l'adozione di opportuni interventi organizzativi affinché il predetto organo, pur istituito con L.R. 10 aprile 2007 n.4, svolga la funzione allo stesso intestata anche al fine di evitare, in ossequio ad un generale principio di economicità, la proposizione di richieste inammissibili ovvero aventi ad oggetto questioni già scrutinate e decise dalla Sezione.

Venendo ai requisiti di ammissibilità.

Nel caso di specie, risulta soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, invero, dal Comune – ente espressamente indicato nella norma la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7 comma 8 L.131/03 costituisce attuazione (C.conti, Sez.Aut.del.13/07) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 Tuel.

Analoghe conclusioni debbono trarsi con riguardo al profilo della ammissibilità oggettiva della richiesta di parere: la stessa, formulata in termini generali ed astratti, evoca, invero, una problematica inerente la tematica dei debiti fuori bilancio con specifico riguardo alla loro finanziabilità mediante indebitamento ed al rispetto del vincolo di cui all'art. 119 Cost. e, pertanto, appare riferibile alla materia della contabilità pubblica così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. deliberazione 5/AUT/2006 e nonché, da ultimo, per quanto di interesse Deliberazione SS.RR. 54/2010).

Non di meno, data la peculiarità della fattispecie posta all'esame della Sezione, si rende necessaria una rigorosa perimetrazione dei limiti entro cui, nel caso di specie, può svolgersi la funzione consultiva: ciò al fine di evitare, anche alla luce degli obblighi di trasmissione della delibera di riconoscimento di debiti fuori bilancio (cfr. art. 23 comma 5 L.F. 2003), inammissibili sovrapposizioni con la funzione giurisdizionale e con la stessa funzione di controllo – in costanza delle quali il parere, peraltro, non potrebbe essere reso – e di mantenere integri gli ambiti di discrezionalità dell'Ente rispetto a momenti decisionali di esclusiva competenza dello stesso quale, ad esempio, la prospettata eventualità di devoluzione di indebitamento già accordato ma non ancora erogato.

Del pari sono rimesse all'Ente le ulteriori e doverose verifiche – cui è subordinato il ricorso all'indebitamento – e, segnatamente, quelle relative alla capacità ex art. 204 Tuel nonché quelle relative alla sostenibilità dello stesso (cfr. art. 148 bis Tuel).

In alcun modo, di contro, le considerazioni che seguono valgono a validare ovvero accreditare la bontà di scelte gestionali che possono essere orientate dalla funzione consultiva ma che rimangono intestate unicamente all'Ente giacchè postulano la compiuta conoscenza di

elementi fattuali la cui delibazione, per costante, orientamento è preclusa alla Sezione di controllo essendo inammissibili surrettizie modalità di coamministrazione.

NEL MERITO:

Così circoscritto il *thema decidendum* venendo al caso che ne occupa.

Come noto, a seguito della costituzionalizzazione del principio del ricorso all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento di spesa per investimento, il legislatore è intervenuto a dettare specifiche disposizioni destinate agli Enti locali, al fine di dare compiuta attuazione al predetto principio, che pur previsto dalla normativa previgente (cfr. art. 202 Tuel), ammetteva diverse deroghe.

Rilevano, a tal riguardo, la legge 448/01 che all'art. 41 comma 4 precisa il regime di applicazione dell'art. 194 comma 3 Tuel, in forza del quale è autorizzata l'assunzione di mutui per il finanziamento di debiti fuori bilancio, la legge 282/02 che all'art. 30 comma 15 commina la sanzione della nullità per gli atti ed i contratti posti in essere in violazione dell'art. 119 Cost. nonché la legge 350/03 che ha contribuito a tratteggiare e definire compiutamente la latitudine applicativa del vincolo costituzionale enunciando positivamente sia il concetto di investimento sia quello di indebitamento.

Di interesse, in particolare, l'art. 3 che al comma 18 reca una elencazione, ritenuta tassativa e non suscettiva di interpretazione analogica, delle operazioni economiche che "ai fini del rispetto dell'obbligo del pareggio economico dei bilanci costituiscono investimenti" (così SS.RR. della Corte dei conti, delib. 25/CONTR/2011).

Trattasi di plurime ed eterogenee fattispecie accomunate dal diretto collegamento con il patrimonio dell'Ente (cfr. Sezione giurisdizionale della Corte dei conti dell'Umbria, n. 87 del 23 maggio 2008) e dalla circostanza che, dalla spesa assunta derivi un aumento di valore del patrimonio immobiliare o mobiliare e, dunque, un aumento della "ricchezza" dell'ente stesso, che si ripercuote non solo sull'esercizio corrente, ma anche su quelli futuri così da giustificare il perdurare nel tempo degli effetti dell'indebitamento (cfr. SS.RR., *cit.*).

In questa prospettiva la lettera e) del citato art. 3 comma 18 dispone che "ai fini di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. costituiscono investimenti "l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose".

In tal senso il dato letterale appare assolutamente decisivo e non lascia margini di incertezza – diversamente da quanto dedotto dal Comune richiedente – in ordine alla ascrivibilità delle procedure ablatorie al novero degli investimenti i cui oneri sono legittimamente finanziabili con risorse derivanti da indebitamento.

E', peraltro, acquisizione pacifica che, data la peculiarità della procedure espropriative, le diverse scansioni in cui l'*iter* procedimentale si articola e le vicende, talora complesse, che caratterizzano la quantificazione delle indennità – laddove quelle determinate in via amministrativa non vengano accettate e venga instaurato il relativo giudizio innanzi alla Corte di Appello – detti oneri si connotino quali "maggiori costi" e, normalmente, rinviengano il loro titolo in una sentenza.

Proprio in ragione di ciò – ed al fine di porre rimedio alla sfasatura diacronica che caratterizza la quantificazione degli oneri e l'adozione dei provvedimenti – il legislatore ha previsto che la parte della indennità eccedente quella fissata in via temporanea venga regolata contabilmente quale d.f.b. legittimamente riconoscibile (cfr. art. 194 lett. d Tuel)

Ciò posto, ai fini del finanziamento del predetto debito, coerentemente con l'orientamento già espresso dalla giurisprudenza contabile e che il Collegio ritiene di non disattendere, appare opportuno precisare che *"la fattispecie di cui al menzionato art. 3 comma 18 lett. e) L. 350/03 deve ritenersi circoscritta alle fisiologiche attività di acquisizione di aree non potendosi ricondurre alla nozione di investimento quegli oneri ulteriori che patologicamente si possano aggiungere in conseguenza di attività o comportamenti illeciti commessi dall'Amministrazione, da cui scaturisca l'obbligo di risarcimento del danno"* (cfr. Sezione di controllo per la Regione Puglia, deliberazione n. 87/2013/PAR, Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione 20/2007/PAR) e, comunque, non possa estendersi ad ulteriori accessori quali eventuali spese legali, spese per consulenze tecniche di ufficio o interessi maturati.

A medesime conclusioni deve, peraltro, pervenirsi laddove si verta in tema di devoluzione di precedente mutuo – risultando indifferente in ordine alla finalizzazione delle risorse – la circostanza che le stesse derivino da nuovo indebitamento ovvero da diverso utilizzo di quello già concesso, ma non erogato, pur dovendosi prudentemente valutare la sussistenza di tutte le condizioni per farvi ricorso (cfr. circolare CC.DD.PP. 1255 del 2005) e gli elementi fattuali (rivisitazione degli strumenti programmatori e delle opere previste) a tal fine rilevanti.

Del pari univoca la destinazione dei proventi da alienazioni di beni patrimoniali disponibili, alla luce del chiaro disposto di cui all'art. 1 comma 443 della legge di stabilità 2013 a mente del quale siffatte entrate possono *"essere destinate esclusivamente alla copertura di spese di investimento ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente per la riduzione del debito"* così ponendo – similmente a norme di analogo tenore (cfr. da ultimo art. 56 bis L. 98/2013) – un divieto ineludibile alla destinazione di risorse provenienti dal patrimonio al finanziamento della parte corrente (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 14/2013).

Da ultimo, quanto alla individuazione dello specifico titolo (bando, contratto preliminare etc.) in forza del quale possa iscriversi nel bilancio la previsione di entrata si da assicurare i principi di veridicità e di attendibilità del documento contabile, giova richiamare l'orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana (deliberazione n. 203/2011) laddove si evidenzia che, in sede previsionale, non è necessario un titolo giuridico, ma occorre l'esistenza di elementi che attestino l'avvio della procedura di dismissione del bene nonché la presenza di tale vendita nel piano delle alienazioni immobiliari approvato dall'Ente.

Diversamente è a dirsi *"In riferimento all'accertamento dell'entrata in sede di rendiconto allorchè è necessaria, ai sensi dell'art. 179 TUEL, la sussistenza di un idoneo titolo giuridico"*

che, in riferimento alle entrate patrimoniali, si realizza a seguito dell'acquisizione diretta del bene"

Richiamato il principio contabile n.2/16 a mente del quale *"l'accertamento avviene sulla base del principio della competenza finanziaria secondo il quale un'entrata è accertabile nell'esercizio finanziario in cui è sorto il diritto di credito e quest'ultimo sia connotato dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità"* precisa la Sezione Toscana che *"in caso di alienazione di bene immobile la certezza dell'entrata si ha solo in presenza del titolo che ne attesti la compravendita, non essendo sufficiente il compromesso o preliminare di vendita dai quali si acquisisce solo il diritto a portare a termine l'operazione"*.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

La presente deliberazione verrà trasmessa a cura della segreteria al Sindaco del Comune di Folignano ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nell'adunanza del 19 settembre 2013.

Il relatore

f.to Valeria Franchi

Il Presidente

f.to Renzo Di Luca

Depositato in segreteria in data 24 settembre 2013

f.to Dott. Carlo Serra